

16.4.2003

577/4/01

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

ASUMISTUKIASIAN KÄSITTELY JA VALITUKSEN TOIMITTAMINEN MUUTOKSENHAKUELIMELLE

1

KANTELU

A kertoo 16.2.2001 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa yleisen asumistuen ja opintotuen asumislisän takaisinperintään liittyvistä asioistaan.

A katsoo toimittaneensa riittävät tiedot Kansaneläkelaitokselle yleistä asumistukea koskevan asiansa ratkaisemiseksi. Hän ihmettelee, että vakuutusosoikeus ku itenkin katsoi, ettei hän ollut toimittanut riittäviä tietoja ansioistaan. Opintotuen osalta A kertoo yrittäneensä saada Kansaneläkelaitosta luopumaan takaisinperinnästä, koska hänellä ei ollut ollut ansioita lain kaan.

2

SELVITYS

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Kansaneläkelaitoksen Pikku -Huopalahden toimisto päätti 10.6.1998 antamallaan päätöksellä periä takaisin A:lle ajalla 1.9.1997 - 28.2.1998 liikaa maksettua asumistukea 4 590 markkaa. Liikamaksu johtui siitä, että A:lle oli maksettu samalta ajalta myös opintotuen asumislisää. Tarkastuslautakunta ja vakuutusosoikeus hylkäsivät A:n vaatimuksen takaisinperinnästä luopumisesta 18.11.1998 ja 3.4.2000 antamallaan päätöksillä. Vakuutusosoikeus totesi päätöksensä perusteluissa, että asumistuen liikamaksun ei ole katsottava olleen seurausta A:n vilpillisestä menettelystä. A ei ollut kuitenkaan esittänyt vakuutusosoikeuden mukaan ruoka kunnan taloudellisesta tilanteesta tai muistakaan seikoista selvitystä, jonka perusteella takaisinperinnästä voitaisiin luopua osaks ikaan.

Asumistuen takaisinperintäasian käsittelyn aikana A muutti ja hänen asioitaan alkoi hoitaa Kansaneläkelaitoksen Malmin toimisto. Kun se käsitteli A:n edellä mainitusta tarkastuslautakunnan 18.11.1998 antamasta päätöksestä tammikuussa 1999 tekemää vali- tusta, kävi ilmi, että A oli 15.3.1998 muuttanut asumaan yhteen erään naishenkilön kanssa.

Malmin toimisto ilmoitti asiasta Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskukselle, joka lakkautti 25.1.1999 antamallaan päätöksellä A:n opintotuen asumislisän 1.4.1998 alkaen. Lisäksi opintotukikeskus lakkautti 24.2.1999 antamallaan päätöksellä A:n opintotuen maksun muutoinkin 1.6.1998 alkaen, koska A oli oppilaitokselta saadun tiedon mukaan keskeyttänyt opiskelunsa 30.5.1998. A ei hakenut muutosta näihin päätöksiin.

Samanaikaisesti kun A:lta lakkautettiin opintotuen asumislisä 1.4.1998 alkaen, Kansaneläkelaitoksen Malmin toimisto kehotti häntä hakemaan yleistä asumistukea 1.4.1998 alkaen. A ilmoitti hakemuksessaan asuvansa yksin, mutta totesi samalla ruokakunnan jäsenmäärän muuttuneen. Malmin toimisto selvitti asiaa sekä väestörekisterikeskukselta että edellä mainitulta naishenkilöltä, joka rekisteritietojen perusteella edelleen asui A:n kanssa.

Malmin toimisto epäsi 10.9.1999 antamallaan päätöksellä A:lta yleisen asumistuen asumistukilain 2 §:n 1 momentin nojalla, koska A:ta ja sanottua naishenkilöä ei saadun selvityksen perusteella katsottu samaan ruokakuntaan kuuluviksi. Toimiston mukaan lausunnot yhdessä asumisesta olivat ristiriitaisia.

Tämän jälkeen toimisto toimitti A:n tarkastuslautakunnan asumistuen takaisinperintäpäätöksestä laatiman valituksen ja oman lausuntonsa siihen vakuutusosastolle valituksena käsiteltäväksi.

3.2

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston mukaan A:lle maksettujen yleisen asumistuen ja opintotuen asumislisän takaisinperintäasioissa on menetelty lain ja vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti.

Osaston mukaan Malmin toimiston 10.9.1999 antama päätös on virheellinen perustelujen osalta ja ristiriidassa samaa aikaa koskevan opintotuen asumislisäpäätöksen kanssa. Osaston mukaan päätös on kuitenkin lopputulokseltaan oikea ottaen huomioon toimiston käytössä ollut selvitys. Helsingin vakuutuspiirin mukaan Malmin toimiston olisi tullut evätä A:lta yleinen asumistuki 1.4.1998 alkaen asumistuki lain 23 §:n perusteella. Malmin toimisto toteaa käsityksensä tältä osin, että A:lle olisi kuulunut yleinen asumistuki sen jälkeen, kun hänen opintotuen asumislisänsä oli lakkautettu eli 1.4.1998 alkaen. Toimistolla ei ilmoituksensa mukaan ollut käytössään ratkaisun tekemiseen tarvittavia tietoja A:n asuinkumppanin asumisajasta tai ansioista.

3.3

Oikeudellinen arviointi

3.3.1

Oikeusohjeet

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi puuttua näiden valvottaviensa ratkaisuihin, elleivät ne ole ylittäneet harkintavaltaansa tai käyttäneet sitä väärin. Oikeusasiamiehellä ei ole myöskään mahdollisuuksia arvioida uudelleen asiassa aikanaan esitetyn näytön riittävyttä.

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Lainkohdan toisen momentin mukaan jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös asiassaan. Hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Hallintomenettelylakia sovelletaan Kansaneläkelaitokseen sen käsitellessä etuusasioita.

Päätösten asianmukainen perusteleminen on tärkeää asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Perusteluilla on keskeinen merkitys muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Ne ohjaavat kiinnittämään huomiota niihin seikkoihin, joilla on merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Riittävät perustelut voivat myös lisätä luottamusta ratkaisujen sisältöön.

Asumistukilain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan asumistukea ei myönnetä mm. vuokralla asuvalle opiskelijalle, joka opintotukilain mukaan on oikeutettu asumislisään. Asumistukilain 21 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen toimiston on toimitettava valitus kirjelmä ja lausuntonsa asianomaiselle muutoksenhakuelimelle pääsääntöisesti 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Määräajasta voidaan poiketa, jos lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Valituskirjelmä ja lausunto on lain 23 §:n 3 momentin mukaan kuitenkin aina toimitettava muutoksenhakuelimelle 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Lain 23 §:n 1 momentin mukaan asumistuen hakija on velvollinen ilmoittamaan Kansaneläkelaitoksen toimistolle asumistuen myöntämiseksi tarvittavat tiedot.

3.3.2

Kannanotto

3.3.2.1

Yleisen asumistuen takaisinperintä ja opintotukea koskevat ratkaisut

Käsitykseni mukaan vakuutusosoikeus on ratkaissut A:n yleisen asumistuen takaisinperintäajan ajalta 1.9.1997 - 28.2.1998 ja Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskus A:n opintotukiasiat niille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että ne olisivat ylittäneet harkintavaltansa tai käyttäneet sitä väärin.

Opintotukiasioden osalta totean lisäksi, että A ei ole käyttänyt hyväkseen mahdollisuutta hakea muutosta opintotukikeskuksen päätöksiin. Saamani selvityksen mukaan opintotuen takaisinperinnät ovat lisäksi pääosin johtuneet siitä, että A ei ollut itse ilmoittanut opintotukikeskukselle opintojensa päättymisestä. Opintotukikeskus sai tiedon opintojen päättymisestä vasta jälkikäteen oppilaitokselta.

3.3.2.2

Malmin toimiston menettely A:n asumistukiasianssa vuonna 1999

Valituksen toimittaminen vakuutusosoikeuteen

Kuten edellä esitetystä ilmenee, Kansaneläkelaitoksen Malmin toimisto alkoi, käsitellessään A:n valitusta yleisen asumistuen takaisinperinnästä ajalta 1.9.1997 - 28.2.1998, selvittää oma-aloitteisesti A:n oikeutta yleiseen asumistukeen 1.4.1998 alkaen.

Tämä selvitystyö johti siihen, että Malmin toimisto käsitteli A:n tarkastuslautakunnan 18.11.1998 antamasta päätöksestä tekemää valitusta lähes kahdeksan kuukautta: A:n

valitus saapui nimittäin toimistoon 18.1.1999 ja toimisto toimitti valituskirjelmän ja lausuntonsa vakuutusosastoille vasta 17.9.1999.

Sanotussa vakuutusosastoille antamassaan lausunnossa toimisto toteaa valituksen toimittamisen viivästyneen sen vuoksi, että toimiston pyrkimyksenä oli selvittää A:n oikeus yleiseen asumistukeen ja mahdollisesti periä aikaisemmat liikamaksut hänelle myönnettävästä tuesta. Malmin toimiston tarkoitus on siis nähdäkseni ollut A:nkin edun mukaista.

Asumistukilain 21 §:n 3 momentissa säädetty 60 päivän määräaika on kuitenkin käsitykseni mukaan ehdoton. Valitusaika tarkastuslautakunnan 18.11.1998 antamasta päätöksestä päättyi 23.1.1999 ja Malmin toimiston olisi tullut toimittaa A:n valituskirjelmiä ja lausuntonsa vakuutusosastoille viimeistään 24.3.1999.

Edellä kerrotun perusteella katson, että Kansaneläkelaitoksen Malmin toimisto on menetellyt lainvastaisesti toimittaessaan A:n valituksen ja lausuntonsa sen johdosta vakuutusosastoille vasta 17.9.1999.

A:n oikeus saada tukea asumiseensa 1.4.1998 alkaen

Mitä sitten tulee opintotukikeskuksen 25.1.1999 ja Malmin toimiston 10.9.1999 antamiin päätöksiin, totean, että Malmin toimiston päätös on käsitykseni mukaan ajalta 1.4 - 31.5.1998 ristiriidassa opintotukikeskuksen päätöksen kanssa. Opintotukikeskus katsoi A:n asuneen tuolloin yhdessä puheena olevan naishenkilön kanssa. Malmin toimisto katsoi puolestaan, että A oli asunut yksin.

Kansaneläkelaitoksen antamissa selvityksissä päätösten ristiriitaa pidetään ymmärrettävänä ottaen huomioon Malmin toimiston saama selvitys. Sekä vakuutuspiirin että eläke- ja toimeentuloturvaosaston antamissa selvityksissä pidetään kuitenkin päätösten perusteluja virheellisinä. Jos asumistuki olisi eväTTY sen vuoksi, ettei toimistolla ollut riittävää selvitystä A:n asuinkumppanin asumisajoista ja ansioista, A:lle olisikin tarjoutunut nimenomaisesti mahdollisuus selvittää asiaansa enemmän. Tapaus on nähdäkseni hyvä esimerkki siitä, kuinka tärkeitä päätöksen perustelut ovat muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Toisaalta on myös todettava, että Malmin toimiston perustelut olivat siinä määrin ristiriidassa opintotukikeskuksen päätöksen perustelujen kanssa, että käsitykseni mukaan A olisi jo tuolloin tullut voinut kyseenalaistaa ainakin toisen päätöksistä.

Pidänkin valitettavana sitä, että A ei hakenut aikanaan muutosta yleisestä asumistuesta saamaansa päätökseen. Asian selvittely myös muutoksenhakuasteessa olisi mahdollisesti tuonut ristiriidan esiin jo aikaisemmin. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskus sai nimittäin tiedon Malmin toimiston päätöksestä vasta tämän kanteluasian käsittelyn yhteydessä.

Kun Malmin toimisto ilmoitti opintotukikeskukselle A:n ja mainitun naishenkilön muuttamisesta asumaan yhteen ja ilmoitti selvittävänsä A:n oikeutta yleiseen asumistukeen, olisi nähdäkseni ollut asianmukaista, että se olisi aktiivisesti tiedottanut opintotukikeskusta myös siitä, että saamiensa uusien selvitysten perusteella se pitääkin A:ta yksin asuvana opiskelijana 1.4.1998 alkaen.

3.4

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Tällä hetkellä tilanne on siis se, että A:lla on kaksi lainvoimaista päätöstä, joista toisessa hänellä katsotaan olevan asuinkumppani 1.4.1998 alkaen ja toisessa häntä pidetään yksin asuvana samasta ajankohdasta lukien. Opintotukikeskus perusti 25.1.1999 antamansa päätöksen saamaansa väestörekisteritietoon. Malmin toimisto antoi päätöksensä 10.9.1999 eli lähes kahdeksan kuukautta opintotukikeskuksen päätöksen jälkeen ja sillä oli käytössään tuon väestörekisteritiedon lisäksi asumistuen myöntämisen edellytyksiin liittyvää uutta selvitystä.

Käsitykseni mukaan A:lle annettuja päätöksiä ei voida pitää lainvastaisina tavalla, joka antaisi minulle aihetta toimenpiteisiin. Sekä opintotukikeskus että Malmin toimisto ovat ratkaisseet asian niille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa.

Kun tarkastelen ja arvioin päätöksiä näin jälkikäteen, on nähdäkseni kuitenkin selvää, että toinen päätöksistä on virheellinen ainakin perusteluidensa osalta. Malmin toimisto ei nimittäin perustellut päätöstään selvityksen puutteellisuudella vaan sillä, että A:n katsottiin asuvan yksin. A ei ollut enää opintojensa keskeytymisen jälkeen opintotukeen oikeutettu opiskelija, joten 1.6.1998 alkaen häneltä ei olisi tullut evätä opintotukea asumistukilain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella. Saamani selvityksen mukaan Malmin toimisto ei kuitenkaan ollut päätöstä antaessaan tietoinen A:n opintojen keskeytymisestä.

Tehtäviini ei kuulu arvioida A:n opintotuki- ja asumistukiasioissa aikanaan esitettyjä näyttöjä tai ottaa kantaa siihen, olisiko A mahdollisesti ollut oikeutettu ainakin osaltaan toiseen etuukseksi. Käsitelmäni mukaan A itse voi, niin halutessaan, saattaa opintotuen asuimislisää ja yleistä asumistukea koskevat asiansa uudelleen Kansaneläkelaitoksen käsiteltäviksi hakemalla edellä mainittujen päätösten poistamista vakuutusosoikeudelta siten kuin opintotukilain 31 §:ssä ja asumistukilain 22 §:ssä säädetään. Tehtäviini ei kuulu arvioida mahdollisten poistohakemusten menestymisen mahdollisuuksia.

Mitä tulee Kansaneläkelaitoksen Malmin toimiston menettelyyn muutoin, totean, että toimisto on siis laiminlyönyt noudattaa asumistukilain 23 §:n 3 momentissa säädettyä ehdotonta määräaikaan toimittaa valitus vakuutusosoikeudelle. Laiminlyönnin syynä on ollut se, että toimisto pyrki lisäselvitystä hankkimalla ratkaisemaan A:n asumistukiasian kokonaisuutena, mikä olisi toimiston mukaan ollut A:nkin edun mukaista.

Saatan käsitykseni menettelyn lainvastaisuudesta Malmin toimiston tietoon, missä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen päätöksestäni.